Das Referendum in der neuen deutschen Reichsverfassung und in der Verfassung des Freistaates Preußen.

Auszug

aus der

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Hans Keiser

aus Hagen i. Westfalen.

Referent: Geheimer u. Oberbergrat Prof. Dr. Arndt.

Marburg

R. Friedrich's Universitäts-Buchdruckerei (Inhaber Karl Gleiser)

1922.

I. Die neue deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919 führt in den Artikeln 73—76 die demokratische Einrichtung des sog. Referendums oder der Volksabstimmung ein. Sie hat damit nicht etwas Neues, Ursprüngliches geschaffen, sondern nur eine in den Staatsrechten anderer Völker schon seit Jahrhunderten bestehende, seiner Grundidee nach uralte Institution ins neue deutsche Staatsrecht übernommen, sie allerdings den fremden Rechten gegenüber selbständig ausgestaltet. Das Referendum, oder, was gleichbedeutend mit ihm ist, die direkte Volksgesetzgebung, wurzelt in dem Gedanken der Volkssouveränität, der sich in rein ausgeprägter praktischer Verwirklichung am Anfang der Geschichte aller Völker findet, durch das Aufkommen des Feudalismus und später des absoluten Fürstentums aber mehr und mehr verdrängt wurde und erst in der französischrn Revolution wieder siegreich zum Durchbruch gelangte. Vorbildlich für die neue deutsche Reichsverfassung waren vor allem die demokratischen Einrichtungen dieser Art, wie sie die Staatsrechte der schweizerischen und amerikanischen Demokratieen, allerdings nicht in einheitlicher, sondern im Laufe der Jahrhunderte mehrfach abgewandelter, oft sehr verschiedener Form besitzen.

Die neue deutsche Reichsverfassung bekennt sich in ihrem Fundamentalsatz, dem Art. 1 Abs. 2, ausdrücklich zum demokratischen Prinzip der Volkssouveränität. Allerdings kennt sie nicht die reine Demokratie, in der die Volksgemeinde wie im alten germanischen Recht selbsthandelnd die Staatsgewalt ausübt, sondern sie hat sich aus leicht zu überschauenden praktischen Gründen für die gemischte Demokratie, d. h. repräsentative Demokratie mit unmittelbar demokratischen Einrichtungen entschieden. Im allgemeinen handelt das deutsche Volk durch sein repräsentatives Organ, den Reichstag. In einigen Fällen aber handelt es selbst unmittelbar, außer bei der Wahl des Reichstages und des Reichspräsidenten eben in den in den Art. 73—76 näher bestimmten Fällen des Volksentscheids.

Das Referendum, wie es die neue deutsche Reichsverfassung regelt, ist fakultativer Natur und zwar sowohl für Gesetze, wie für Verfassungsänderungen, obgleich es für letztere in den meisten Staaten, die die Institution des Referendums besitzen, obligatorisch ist. Die Volksabstimmung bildet also nicht den Normalfall, sondern sie findet nur ausnahmsweise auf Antrag einer bestimmten Anzahl von Staatsbürgern oder gewisser Staatsorgane statt.

Subjekt des Referendums ist das deutsche Volk, genauer die Gesamtheit aller über 20 Jahre alten deutschen Männer und Frauen. Gegenstand des Referendums können alle Gesetze im formellen Sinne der Art. 68 ff., also auch verfassungsändernde sein. Nur bezüglich des Haushaltsplanes gibt es gewisse Einschränkungen; hier kann, ebenso wie über Abgabengesetze und über Besoldungsordnungen, nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen. Das Verfahren beim Volksentscheid wird durch das Reichsgesetz vom 27. Juni 1921 geregelt, das sich im wesentlichen an die Reichstagswahlordnung anlehnt.

Zwei Hauptformen sind beim Referendum, wie es die neue deutsche Reichsverfassung regelt, scharf auseinander zu halten, nämlich das Referendum auf Antrag oder Anordnung bestimmter Staatsorgane (Referendum im engeren Sinne) und das Referendum auf Grund einer Volksinitative. Das Referendum im engeren Sinne kennt die Reichs-Verfassung als Mittel zur Entscheidung von Differenzen zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Organen, dem Reichstag, dem Reichsrat und dem Reichspräsidenten und zwar in drei Fällen, nämlich:

1. bei Unstimmigkeiten zwischen dem Reichspräsidenten und dem Reichstag (Art. 73 I);
2. bei mangelnder Zustimmung des Reichsrats zu einer vom Reichstag vorgenommenen Etatserhöhung (Art. 85);
3. beim Einspruch des Reichsrats gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstages (Art. 74 III und Art. 76 II).

Die referendarische Volksinitiative hat die Reichsverfassung eingeführt, um dem Volke dadurch Gelegenheit und eine wirksame Waffe in die Hand zu geben, aus seiner Mitte hervorgegangene Gesetzesvorschläge trotz ablehnender Haltung der repräsentativen Körperschaft mittels des Volksentscheids durchzubringen. Ihre Voraussetzungen bestimmen sich nach Art. 73 III der Reichsverfassung.

Ein Zwitterding zwischen den beiden oben genannten Hauptformen des Referendums bildet der in Art. 73 Abs. 2 vorgesehene Volksentscheid, den man am besten als unselbständiges Referendum bezeichnet.

Dieser Volksentscheid beruht auf der Initiative des Volkes, doch auf einer unselbständigen, nicht unmittelbar vom Volke selbst ergriffenen und zwar insofern, als sie von einer aus der Mitte des Reichstages gemachten Anregung abhängig ist.

II. Aehnlich wie in der neuen deutschen Reichsverfassung hat das Referendum in der Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 seine Regelung gefunden. Diese kennt wie die deutsche Reichsverfassung das Referendum in der Gestalt der referendarischen Gesetzesinitiative und des Referendums im engeren Sinne, letzteres allerdings nur in einem Falle, nämlich bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Landtag und Staatsrat, dem nach Art. 42 Abs. 1 der Einspruch gegen die vom Landtage beschlossenen Gesetze zusteht. Dagegen kennt die neue preußische Verfassung nicht das sogenannte unselbständige Referendum, das die Reichsverfassung in Art. 73 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 vorsieht. Einen sonstigen wesentlichen Unterschied begründet nur noch Art. 6 Abs. 1, insofern nach ihm Volksbegehren auch auf Auflösung des Landtages zulässig sind.